Cours de Finances Publiques

Introduction

Les finances publiques est une branche du droit public qui fait appel à l'économie ; mais elles font appel au droit constitutionnel (*principe d'égalité ; tous égaux devant les charges publiques. Principe de légalité ; aucune impôt ne peut être levé sans loi)* qui fait appel au droit administratif dans le cadre de l'action publique (*des marchés publics)* mais fait appel a l'économie financière

Les finances publiques se composent du droit budgétaire, droit fiscal, droit comptable, et le droit applicable à l'émission de l'emprunt et aussi une branche de l'économie. Et a pour objet d'étudier les problèmes financier de l'état (personnes publiques *collectivités publiques ; l'état ; CL et Etablissements Publics*).

Les finances publiques est une discipline qui a pour outils, mécanismes et méthodes une combinaison d'approches juridiques économiques et managerielle…

- L'approche juridique des finances publiques : c'est une science mouvante avec le mouvement de l'état ; dont l'objet est l'étude des moyens de l'état ; qui sont procurés en matière de ressources pour couvrir les dépenses, dans l'intérêt général, elle est régie par un ensemble de règles juridiques traduite par procédures. Ses procédures concerne l'établissement, l'exécution du budget et le recouvrement et qui établissent la gestion de la dette on favorise et mettent en avant tout les aspects juridiques.
    - Les principes :
        - *La limitation des dépenses et prélèvements publics.*
        - *Recherche seulement à couvrir les dépenses .*
        - *L'équilibre budgétaire (entre les dépenses et recettes).*
- L'approche économique des finances publiques : au niveau économique on s'intéresse sur l'impact productif ou non des finances publiques (*il cherche l'effet multiplicateur de la dépense)*
    - Il étudie l'utilisation du déficit budgétaire.
    - Il s'intéresse à l'effet de prélèvement fiscal sur les inégalités économiques.
- L'approche politique : (sociologique et politique) on conçoit les finances publiques sur le plan sociale. On s'intéresse sur le procédures des finances publiques et des dimensions politiques et sociologiques, c'est un moyen pour décider sur le répartition des charges publiques entre les groupes sociaux. A ce moment les finances publiques sont considérés comme un moyen de développement sociale et qui sera orienté sur les résultats favorable du développement social ; on regarde le budget (FP) comme étant des procédures de contrôle et exécution des budget du point de vue sociale et leur implication politiques. La conception sociale des finances publiques étant en plein essor parce que les finances publiques ont réintégré, les faits et politiques. Il existe maintenant une intégration des faits politiques et sociales dans les faits économiques, qui interviennent dans les prises de choix et de décision économique qui sont dicté par les pressions sociales et des priorités politiques (*on approche les dimensions de F.P. et non les fonctions des F.P.*) ; on s'intéresse au rôle des idéologies, aux groupes de pression, aux partis, aux technocrates …

  Elle permet d'opérer des choix rationnels et de déterminer les priorités et déterminer les choix basé sur des visions politiques en harmonies avec des réalités sociales et des visionner tous les outils servant à remplir cet objectif.

- L'approche managerielle (***le management est le mode de raisonnement d'un manager, gestionnaire***) sa première préoccupation sont les objectifs ; ce qui implique que, savoir formuler les objectifs (suite à une étude des problèmes) derrière chaque objectif il y a un besoin (*problématique)*.

  Le manager pose comme première occupation identifier le problème (***en posant des pourquoi***) pour identifier les causes qui entraîne les effets constatés. Il doit aussi identifier les problèmes en posant des questions pour dégager la problématique et préciser les différents phase de causes/effet et dégager par la suite la **cause causante**, origine du problème pour pouvoir formuler précisément les problèmes et proposer comment éradiquer les disfonctionnements et pour binet préciser les objectifs qui seront mesurables dans le temps et en termes de moyens et peut être traduits en programmes détaillés dans un ensemble d'activités qui seront répartis en tâches bien définie et une répartition d'opérations sous forme de plan d'action qui sera en mesure de nous fournir un processus d'évaluation et d'ajustement et les moyens qui seront nécessaire pour la réalisation de la dite activité qui rempli les objectifs fixés (*actuellement on a un budget moyens qui se focalise sur les moyens ; et on cherche à entamer un budget par résultat GPR)*. Lors de la préparation du budget le manager cherche a établir un budget programme qui vise à dresser les moyens nécessaire à éteindre ses objectifs. Lors de l'exécution du budget et contrôle le manager s'intéresse au contrôle de gestion qui doit être renforcé avec le contrôle financier.

I Les problèmes généraux des finances publiques

I.1 L'évolution des F.P. (polycopie)

I.2 Aspect économique des F.P.

- Comment on utilise les F.P. pour la régulation de la vie économique
- L'allocation des ressources.
- La distribution des revenues.

  Pour avoir un aperçus on peut se référer au tableau suivant qui trace les différentes étapes de l'intervention étatique des finances publiques et sa réponses au trois points précédents

	Régulation	**Allocation**	**Redistribution**
Mission	**Limiter les troubles conjoncturels**	**Assurer le perfectionnement du service publique de l'état**	**Assurer le respect d'une partie de revenu**
Objectifs	**- Favoriser la relance** **- Contrer l'inflation**	**Allocation au secteur public de l'état** **Participer au financement des activité du secteur privés**	**Distribution des recettes venant des revenus** **Affecter des dépenses à des activités**
Moyens	**1-Pression fiscale.** **2-Subvention prêts transfert sociaux** **3-Dépenses publiques** **4-Liberté du marchés**	**- Apport de l'état aux établissements publics. Sous forme de** **concours financier à titre définitif** **concours financier a titre remboursable comme le subvention d'équipement et participation au capital**	**Distribution au moyen recette.** **Impôts progressive** **Impôts de solidarité** **Distribution des moyens de la dépense** **Subvention des organisme de sécurité sociale** **Pensions et allocations**

Par cette grille d'objectifs et moyens est pour cerner toutes les finalités de la finance publique ; la conjoncture est analysée par le biais d'indicateurs économique parmi les plus connus ceux de la banque mondiale, MFP, centre nationale de la conjoncture etc…

Pour créer des droit il faut une loi, la loi de finance est la seule capable d'imposer des mesures pour la relance économique.

L'action sur l'impôt ou celui du salaire se répercute sur les prix et le coût de la vie.

Les mode de financement sont

- Impôts (répercutions sur les prix
- Emprunt (dettes)
- Financement monétaire (planche à billets)

La pression fiscale est ce que représente le total des impôts (relevé ou non) sur le PIB et ce que représente en terme de mesure de pourcentage elle augmente pour faire diminuer la capacité de financement des sociétés et entreprises (*le Maroc est considéré parmi les pays avec les plus grandes pression fiscale avec 22 à 25% à la différence des pays développée on atteint rarement 15%*)

Le chiffre d'affaire : la somme de tous les prix de vente, créance …

Le bénéfice : La différence entre le chiffre d'affaire et le coût des charges et prix de revient.

On arrive à limiter le déficit budgétaire en maintenant des pressions sur la pression fiscale.

L'impôt à 3 fonctions

- sert à faire rentrer les recettes de l'état.
- Joue un rôle anti-conjoncturel (économique).
- Joue un rôle social.

(il est a noter que le déficit des états unies est de 300% !)

l'état distribue des sommes d'argents pour allouer à certains secteurs pour pouvoir permettre au nécessiteux de bénéficier d'u bien ou un service comme la caisse de compensation les établissement publiques et leurs substituant chose qui ne plait pas à la banque mondiale qui est comte cette mesure à cause justement des iniquités observés par les bénéficiés de ces subventions.

L'étant peut subventionner les établissement publiques pour leur remise à un niveau compétitifs. Les subventions sont soit des subventions de l'exploitation, mais aussi les subvention d'équipement ou de dotation en capital.

Un emprunt comporte deux parties :

- Le principale de la dette.
- L'intérêt de la dette

Et ils sont :

- les prêt du trésor
- garantie de prêts
- bonification des intérêts

l'état alloue des ressources ce qui veut dire qu'elle finance les administrations , et établissements publiques et les programmes de développement, elle utilise un certain nombre de techniques pour financer elle apporte des concours financier remboursable ou non pour soutenir une situation financière donnée.

La redistribution des revenues.

L'état assure une répartition d'une partie de revenu de façon équilibré et équitable c'est une mission dont l'état obtient le moyen (budget) pour la réalisation. Elle a pour objectif de prélever des recettes sur quelques revenus (impôts) et affecter des

dépenses à des activités (de portés sociale). Et comme moyen elle distribue au moyen de dépenses et perçoit des recettes à partir de

1. l'institution d'un impôt progressif sur le revenu
2. l'institution d'impôt de solidarité.

Mais aussi l'état redistribue une partie des revenues elle est comme moyen dépense

- en allégeant la pression fiscale pour encourager les programmes
- sous forme de subventions accordés à des organismes de sécurité sociale
- ou un transfert social

PARTIE II LE DROIT BUDGETAIRE ET FINANCIER

1 Etablissement du budget (préparation , vote, exécution, contrôle) :

Quelques définitions :

Budget : c'est un document comptable qui traduit un plan d'action dans le domaine financier (il a un caractère prévisionnel en ce qui concerne les dépenses et les recettes pour l'année avenir) cette prévision est préalable à l'autorisation du parlement. Il y a un caractère d'autorisation il subit une autorisation chaque année. Le budget est constitué de l'ensemble des comptes pour une année civil donnée décrivant l'ensemble des recettes et des dépenses qui ont un caractère permanent

Loi de finances : c'est une loi qui précise autorise et détermine la ***nature le montant et l'affectation des ressources et des charges*** de l'état.

Loi de finances rectificative ***:*** est dite rectificative si au cours l'année civile on a apporter (des modifications des corrections, transformation…)

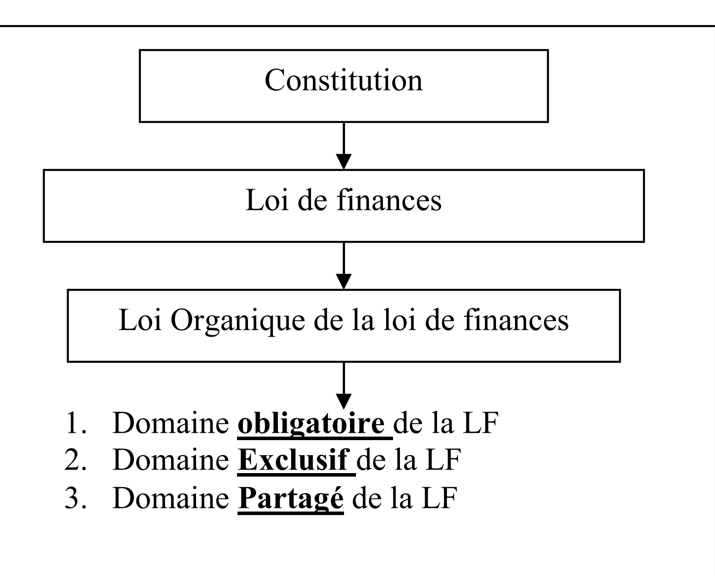
Spécificité de la loi de finance elle ne s'arrête pas à un contenu mais elle est spécifique de son processus et par sa portée (législative et juridique elle créé des droits et des obligations)

Elle se prépare dans sous l'autorité du gouvernement (sous la responsabilité du 1er ministre) elle est arrêté au conseil des ministres avant d'être envoyé au parlement dans ses deux chambres .

Elle comporte certes des articles, mais aussi des tableaux chiffrés.

Son vote se fait selon une procédure spéciale dans la mesure ou il y à des commission qui étudient la loi de finances département/département et article par article la loi de finances a un objet qui lui est propre, elle a une détermination de la nature et le montant et l'affectation des ressources et charges de l'état tout en prenant en compte les équilibres et les contraintes économique et financiers de l'état.

Le contenu de la loi de finances est spécifique et déterminé par les prescription organique



1 Domaine obligatoire de la loi de finances

Obligatoire veut dire que la Loi de finances doit obligatoirement faire apparaître certains dispositions, elles ne peuvent être dans d'autres lois c'est pour cette raison qu'elle doivent apparaître dans la loi de finances.

Exemple

Partie recette :

1. Autorisation annuelle de

perception des impôts
2. l'évaluation du rendement des impôts (évaluation du montant)
3. fixation des plafonds en ce qui concerne les grandes catégories de dépenses.
4. règlement et disposition relatif au emprunts.

Partie des dépenses

1. fixation des crédits (montants) globaux attribué au départements ministériels (établis par titre et ministère)
2. fixation des opération des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor.
3. regroupement des autorisations de programmes
4. autorisation de perception de redevances.

<u>2 Domaine exclusif de la loi de finances</u>

1. disposition législatives destinés à organiser l'information et le contrôle du parlement en ce qui concerne la gestion des finances publiques.
2. Disposition législative destiné aux agents de services publiques elle prévoit la répartition des responsabilités financières.
3. dispositions législatives eux différents affectations comptables.
4. tous ce qui concerne la création et modification des emploi (postes budgétaires)
5. dispositions qui prévoit la création ou suppression des budgets annexes.
6. tous ce qui touches aux comptes d'affectation spéciales.

<u>3 Domaine partagés de la loi de finances</u>

lorsqu'il s'agit de certaine disposition prévue par les lois mais qui seront intégrés dans la loi de finances par leur intervention sur les finances publiques.
Toutes les initiatives qui ont une incidence fiscal (plan de l'habitat économique, les lois sur IGR, IS et TVA chaque loi de finance apporte sa modification).

<u>4 Budget Economique</u>

c'est une état des prévision économique c'est à dire des comptes prévisionnels qui permettant l'orientation économique, Il joue un rôle dans la mesure où il met en relation le budget de l'état avec le développement économique. (investissement, consommation, revenus, épargne, production, inflation, structure, orientations macroéconomique, emploi…)

<u>Budget Exploratoire</u>

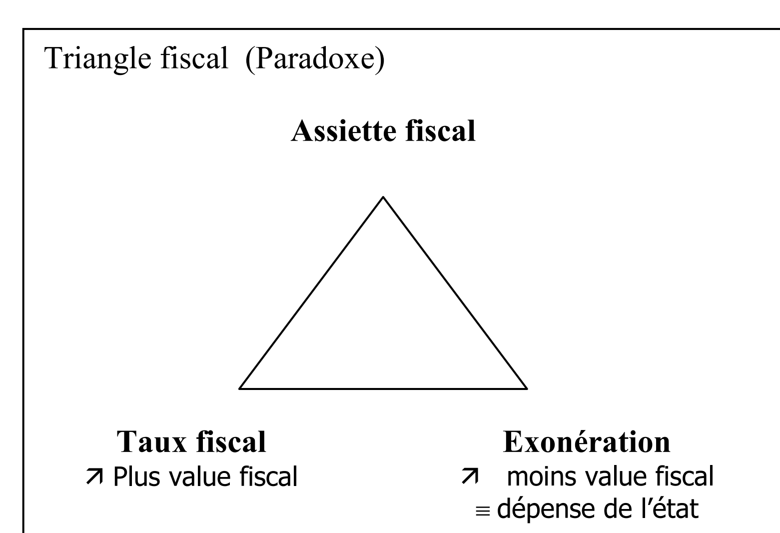
Analyse du contexte économique (en grande lignes) sur lequel on va bâtir le budget.

<u>5 - Différence entre Budget et plan</u>

Sur le plan politique Le plan est un document qui sert le gouvernement à l'occasion des discussion budgétaire, chaque ministère a son propre plan et qui sont condensés dans ce qu'on appel les plans périodiques (triennale ou quinquennal) et le budget est établis conformément au plan précédemment établi (le plan est un moyen de justification de la masse et choix budgétaire engagé par le gouvernement.)

Sur la plan technique le Budget est une extrapolation annuelle du plan (qui est établi sur plusieurs années comme la construction du barrage)

- Le plan est une prévision à moyen terme (à titre indicatif)
- Le budget est une prévision annuelle.



Mais le budget n'est pas la réplique annuelle du plan mais peut s'être inspiré dans ses grandes lignes, et de suite à des causalité ou changement de priorité entre temps.
La cause pour laquelle i y a des divergences entre le budget et le plan est une conséquence des paramètre de changement qui ne peuvent être maîtrisés.

- les exonérations d'impôt représente 2,9% du PIB.
- Le budget connaît des contraintes énormes ce qui provoque un écartement des plans et aussi au changement fréquents des priorités.

Crédit de payement : crédit dont les dépenses **seront** engagés.
Crédit d'engagement : Crédit dont les dépenses **sont engagés** (visés par CED)

Le plan est un guide pour le gouvernement pour avoir des objectifs cohérents.

6 – Circulaire qui accompagne la lettre de cadrage cette circulaire préparé par le ministre des finances et émis par le premier ministre accompagne la préparation du budget. On y trouve :

1. La définition de la philosophie budgétaire . il propose les orientations qui s'inscrivent dans un horizon économique (national et international)
2. Fixe le cadre général du budget (des programme de développement qui paraissent les plus prioritaires.
3. Fixe les plafonds de toutes les dépenses (les montants et les natures de dépenses). Il contient les directives qu'il doivent être suivies par les autres départements. De plus c'est calendrier de travail du gouvernement.

7 – La note de présentation de la loi de finances : Elle accompagne la loi de finances lors de sa présentation au parlement. Elle a tendance à être de plus en plus longue par souci de « clarté et transparence » (Plus de 100 pages) elle indique les motifs de la loi de finances qui sont au nombre de 4 :
Motif 1 Situer le budget dans le contexte économique et financier avec ses évaluations.
Motif 2 Simplicité et de facilité du travail du gouvernement et du parlement, pour lui donner la possibilité d'évaluer la loi de finances à juste titre.
Motif 3 donner à la discussion du budget une ampleur et une importance.
Motif 4 Elle permet d'accélérer le processus de vote du budget au parlement dans les dates limites (avant le 31 décembre).
8 – Rapport économique et financier: C'est le document qui donne le contexte économique et financier, il donne l'équilibre économique et financier dans son ensemble, son contenu s'articule sur trois points :
1er Point Les grandes lignes de l'équilibre économique et financier.
2ème Point Les résultats connus de l'économies et de la finance et les perspectives économiques et financiers
3ème Point Les modifications qui sont apportés en ce qui concerne les recettes et dépenses *les données du rapport sont quantitatif (chiffrées)*
Les annexes Il y a 4 catégories d'annexes :

1. Les document sous forme de tableaux sur les dépenses.
2. Les opérations des comptes spéciaux du trésor (CST)
3. Les services gérés de manière autonome (SEGMA)

4. Les opérations réalisé par les établissements publics.

Le rapport économique et financier est défini en harmonie avec la situation économique et il contient des données comparatif des années précédentes et les prévisions des dépenses et recettes de l'année en question.

Le R.E.F. représente la comptabilité nationale et le compte prévisionnel et il est lié à une comptabilité nationale, ses ressources et performances (secteur par secteur).

Chapitre Premier
Les grands principes budgétaires

Les principes budgétaires sont des règles qui permettent de cadrer un budget il répond à un principe selon lequel il permet au parlement le contrôle de la loi de finances. Et à ce titre, il y a une série de règles issu de la loi organique de la loi de finances ; elle traduit tous les principes générés par la constitution. Elle est soumise à la constitutionnalité de la loi de finances. Ces principes sont les suivants :

1. Principe de l'unité ; un seul document qui doit fixer les recettes et les dépenses (pour donner le possibilité au parlement d'avoir une vision globale claire, mais cette règle a tendance à être dépasser avec l'avènement de la débudgétisation par la création de budget autonomes (agence de développement des provinces du nord, fondation Hassan II…) et ses exceptions sont.
   a. Budget autonomes.
   b. Comptes Spéciaux du Trésor.
   c. Budget annexe.
2. Le principe de L'universalité budgétaire, les dépenses doivent figurer dans un document qui contient l'intégralité, des recettes et les dépenses, il est interdit de faire une affectation d'une recette à une dépense. (il s'articule sur deux règle)
   a. *Règle de la non affectation des recettes à des dépenses*.
   b. *Règle de la non compensation* c'est une règle qui signifie que la recette doit figurer dans la loi de finances d'une façon brute, aucune opération de soustraction des dépenses ne doit affecter la recette.

Le principe de l'universalité à deux exception :

- Fond de concours.
- Budgets annexes

3. Principe de la spécialité des crédits., c'est une règle qui concerne la présentation et l'exécution du budget qui se veut dire que les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisé l'exécution des dépenses doit se faire conformément aux autorisations qui lui sont voté. Chaque crédit est donné objet donné
   - Crédit fonction.
   - Crédit achat de véhicule.
   - Crédit achat de biens mobiliers
   - Crédit achat de biens immobiliers.

Ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'utiliser le crédit (ou surplus de crédit) d'un objet pour un autre, mais des assouplissement ont été observé pour ce principe à l'aide de l'outil réglementaire, on dit :

- **Virement d'objet** (Changement d'objet)
- **Transfert de crédit** (Changement destinataire)

4. Le principe de l'annualité de des crédits : l'autorisation d'engager des dépenses ou de percevoir des recettes (par le parlement) ne vaut que pour une seul année (chaque année doit être doté d'autorisation spécifique). Les crédit qui ne seront pas exécutés durant l'année seront **annulés** (fonctionnement) ou **reporté** (investissement) cette règle d'annualité à des inconvénients mais partout au monde cette règle est respecté. Les programmes et projets qui s'étalent sur plusieurs années, le budget doit suivre de ce fait on a entrer
   1. une programmation budgétaire pluriannuelle.

2. Les autorisation de programme.

5. Principe de <u>l'équilibre </u>budgétaire : un budget doit être en équilibre et sa présentation au parlement sous forme équilibré en matière de recettes et dépenses, si le budget est déficitaire, aucune confiance ne sera accordée à l'état (on peut parler de faillite de l'état) ou dans le cas de budget excédentaire on se posera la question de l'issu de l'excédent (ou bien l'état prélève des impôts et taxes plus qu'il n'en faut, ou bien ils y a des charges occultes qui l'état ne veut pas soumettre au contrôle du parlement) lorsque le budget connaît un déficit il n'apparaît pas dans un budget mais reste dans les comptes de l'état et dont le remboursement ne sera pas du budget mais par des sources « extra-ordinaires » recettes de privatisation, emprunt, planche a billets… il y a trois types d'équilibre
   a. <u>Equilibre prévisionnel, solde de prévision : </u>il correspond à l'équilibre (ou difficile) présenté dans la loi de finance (qui n'ai pas toujours vrai)
   b. <u>L'équilibre d'exécution, le solde d'exécution </u>: il apparaît à la clôture budgétaire c'est un équilibre réel, il est pris en considération au titre des années avenir.
   c. <u>L'équilibre réel et l'équilibre comptable </u>: pour apprécier un budget (évaluation) son équilibre on est obligé de s'assurer que les budget comparé sont les mêmes , le principe que l'équilibre comptable n'a pas de rapport d'équivalence avec l'équilibre réel. Le principe de <u>débudgétisation</u> veut dire qu'on retire un investissement du budget qui seront financés par des sources hors du budget. Et elle est particulièrement gênante quand elle est débudgétisé au profit d'un établissement public.

Principe	Signification	Assouplissement	Dérogation
Unité	Document unique - Budget général *Clarté, contrôle parlementaire (politique)*	*- Budgets annexes* *- Comptes spéciaux du trésor*	Budget autonome (*Agence de développement des province du nord)*
Universalité	Non affectation des recettes . Non compensation des dépenses	*- B. autonomes* *- Comptes spéciaux du trésor*	Fond de concours
Annualité	Autorisation annuelle	Retard de vote *- Crédit provisoire* *- Reconduction budgétaire*	Report de crédit Crédit d'engagement Autorisation de programme
Spécialité	Crédit spécialisé par chapitre. Pour éviter de transférer et changer des dépenses d'un chapitre à un autres	Transfert de crédit d'un chapitre à un autre	Le virement de crédit (changement de la dépense
Equilibre	Présentation du budget en équilibre entre dépenses et recettes		

Au niveau des recettes et dépenses c'est la trésorerie générale du royaume qui pourra avancer les chiffres concernant l'équilibre d'exécution.

<u>**Autorisation de programme**</u> : Lorsqu'on dit autorisation de programme ce sont des crédits ouverts dans la loi de finances et destinés à des opérations d'investissement il représente <u>un engagement</u> des opérations mais non leur payement en une seule

année. Et cette ouverture peut varier d'une loi de finances à l'autre (pas de parts égales pour chaque loi de finances)

Crédits de payement : Crédit ouvert par loi de finances pour opération investissement il autorise aux ministères à effectuer des payement sur des opérations déjà engagé (payer après engagement).

Budget annexe : c'est un budget voté dans le cadre de la loi de finances service d'état qui n'est pas la personnalité morale et dont les prestation font objet de rémunération. Il permet au service concerné, de conserver leur recettes d'exploitation sans les faire retourner au budget général et ne pas perdre les excédents (conserver les recettes non dépensés).

Les comptes spéciaux du trésor : comptes qui sont ouvert dont on affecte des recettes de certaines opérations.

Le fond de concours : c'est procédure qui permet à une personne publique (autre que l'état) ou privé, qui consiste à verser des comptes aux caisses de l'état pour effectuer une opération de l'intérêt général.

Les report de crédit : c'est une technique qui fait prolonger la validité d'un crédit budgétaire non encore consommé.

Crédit d'engagement :l'engagement est une dépense (c'est un processus qui permet d'engager une dépense), il précède le payement, on ne peut pas payer une dépenses qui n'était pas engagé, et un payement d'un engagement peut se reporter dans l'année suivante.

Les virement de crédit : la possibilité offerte au gestionnaire du budget d'effectuer des modification dans les chapitres, et modifier les destinations des crédits c'est la transformation portant sur le montant en diminuant un crédit et augmenter un autre.

Le transfert de crédit : c'est la modification de la nature de la dépense au courant de l'exercice.

Chapitre II
La préparation du budget
(loi de finances)

<u>1 Préparation économique du budget :</u> la préparation économique du budget c'est de l'inscrire dans un cadre économique et macroéconomique, on va intégrer la situation et perspectives économique lors de cette préparation, en prenant en compte la situation économique nationale et internationale.
Pour pouvoir intégrer la situation économique nationale et international en utilisation une analyse des indicateur économique. Mais aussi de lister tous les indicateur de la conjoncture (analyse conjoncturelle) pour connaître comment se présente l'état de santé de l'économie dans l'année prochaine et des années avenir.
Les indicateur macroéconomique intégrer dans l'analyse sont

- PIB
- Prix
- Demande / prix d'achat
- Offre/ production
- Investissement
- Revenus
- Epargnes
- Croissance
- Croissance économique
- Etat de monnaie
- Consommation
- Commerce/importation & exportation
- Taux de croissance.
- Taux d'inflation
- Taux de chômage
- Déficit de la balance commercial (et balance de payement)

L'analyse conjoncturelle permet une prévision budgétaire plus au moins précise

1.1. Prévision budgétaire

s'appuyant sur des évaluations et estimations plus ou moins précises avec le maximum de rationalité et de précision, en établissant des scénarios basés sur la conjoncture ce qui mène à la décisions finales. La prise de décision est faite sur la base du processus suivant :

- une évaluation des indices.
- Etablissement des scénarios
- Etablissement des alternatif

Faire de a prévision budgétaire signifie faire des prévision sur les recettes mais aussi les dépenses.

1.1.1 <u>prévision des recettes</u>

La recette fiscale : prévision sur l'élargissement ou non de l'assiette fiscale (salaire, revenus professionnel, revenu immobilier, …) la recette fiscale est tributaire de la conjoncture économique, du fait que les intervenant dans ces recettes sont directement touchés par la conjoncture économique.
La recette non fiscale : elle dépend beaucoup plus de ce qui s'est passé que des réalisation futures, elle tire sur les réalisation des services rendus (participation dans des entreprises, ventes, cessions…) elle va interroger toute la performance financière

de l'état avec aussi l'emprunt elle concerne toutes les entrées évaluées sur un exercice précédemment ou prévus au cours de l'exercice visé.

1.1.2 <u>prévision de dépenses publiques :</u>

1 les dépenses de fonctionnement : elle regroupe

- les dépenses de personnel.
- les dépenses de matériel.
- les dépenses diverses.

<u>Les dépenses du personnel :</u> établir les statistiques des effectif qu'on doit pouvoir préciser la masse salariale. C'est une demande d'actualisation des postes en recensant les postes vacants, les postes budgétaire nouveaux à postes a avancement.

<u>Les dépenses de matériel et dépenses divers :</u> ce sont les dépenses courantes dans les administrations (consommables, location, entretien, maintenance, redevances eau électricité télécoms) subvention au SEGMA et EEP de fonctionnement.

2 Dépenses d'investissement

Dans ce cas on fait deux genres de prévisions

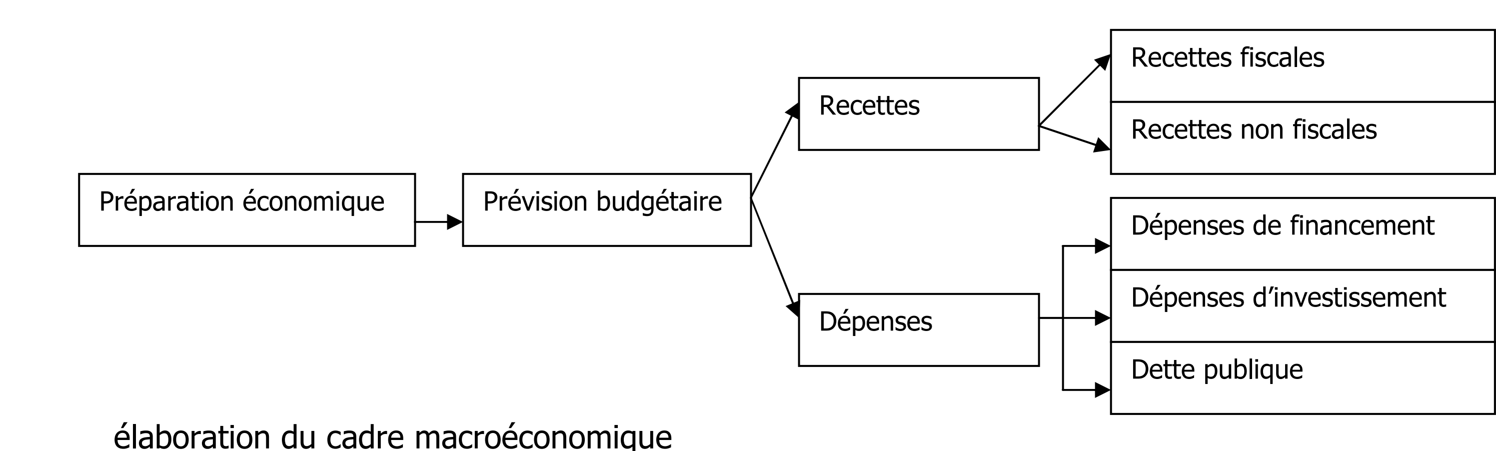
- Projets en cours de réalisation.
- De nouveaux projets privé dans l'exercice.

Les prévisions de nouveaux projet entre le cadre d'une autorisation de programme avec estimation du coût total et la coût de chaque exercice. Avec la caractérisation d'un processus d'évaluation avec des méthodes de calcul précis, avec des indices de coût et indices coût par rapport à l'impact social. Cette évaluation à priori mesure l'intérêt, la faisabilité mais aussi estime la rentabilité et le coût du projet.

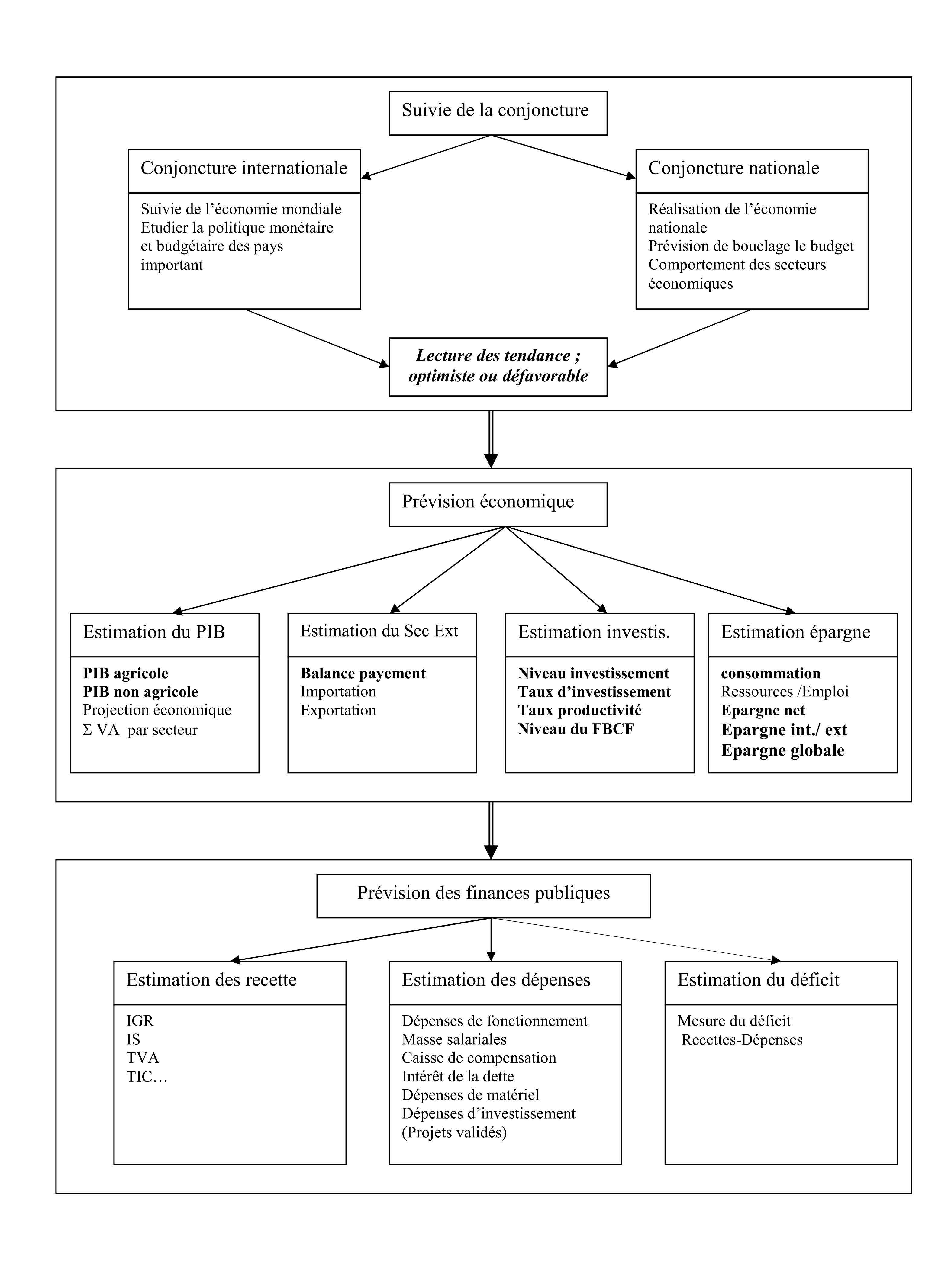
3 La dette publique

la dette se divise en

- Le principal de la dette.
- L'intérêt de la dette
- Les commission
- L'amortissement de la dette (moyen et longue durée)



élaboration du cadre macroéconomique



Suivie de la conjoncture
Conjoncture internationale
Suivie de l'économie mondiale
Etudier la politique monétaire et budgétaire des pays important
Conjoncture nationale
Réalisation de l'économie nationale
Prévision de bouclage le budget
Comportement des secteurs économiques
Lecture des tendance ; optimiste ou défavorable
Prévision économique
Estimation du PIB
PIB agricole
PIB non agricole
Projection économique
Σ VA par secteur
Estimation du Sec Ext
Balance payement
Importation
Exportation
Estimation investis.
Niveau investissement
Taux d'investissement
Taux productivité
Niveau du FBCF
Estimation épargne
consommation
Ressources /Emploi
Epargne net
Epargne int./ ext
Epargne globale
Prévision des finances publiques
Estimation des recette
IGR
IS
TVA
TIC…
Estimation des dépenses
Dépenses de fonctionnement
Masse salariales
Caisse de compensation
Intérêt de la dette
Dépenses de matériel
Dépenses d'investissement
(Projets validés)
Estimation du déficit
Mesure du déficit
Recettes-Dépenses

2 Préparation technique du Budget:

2.1. Détermination des perspectives

C'est une phase interne du Ministère chargé des Finances ; il s'agit d'abord d'élaborer un budget de reconstruction ; c'est à dire ont prend en compte l'évolution qui a caractériser les dépenses de recettes, suites aux accords avec les USA, accord OMC, en prenant en compte les facteurs de perturbations de recettes et en regroupant toutes les informations nécessaires à l'élaboration des grandes orientations du prochain budget et formuler la lettre de cadrage.

2.2 fixation de plafonds

Chaque ministère (dépensier) doit élaborer des propositions à l'intérieur de chaque ministère et être adressé à la direction du budget au MFP et on entame la conférence budgétaire dans le but d'arrêter les grandes masses de dépenses pour chaque département c'est la phase primordiale du bouclage de la loi de finances en tant que montant globale ; dans le cas ou il y a un litige entre les département dépensier et MFP le premier ministre qui édite par la suite la lettre plafond.

2.3. Mise au point définitive du budget.

Au niveau des recettes le seul qui est habilité à les faire est le MFP, mais les secteurs de dépenses son relégués aux différents départements selon ce qui était convenu avec MFP, c'est a cette étape qu'il est

- Apporté les modifications de détail.
- Apporter les dernières évaluations des recettes…

Le pouvoir exécutif a l'exclusivité de la préparation et décision sur le budget et sa finalisation. Les fonctionnaires du MFP sont les mieux formés et encadrés pour traduire la politique économique et budgétaire du budget et préparer les notes de présentation et les différents rapports accompagnant la loi de finances au parlement. C'est aussi la période où on essai c'est la période ou on assai de glisser des disposition juridiques de dernières minute. La loi de finances se prépare dans pratiquement 4 mois selon les étapes suivantes :

1. Envoie de la circulaire (*lettre de cadrage*) aux ordonnateurs qui formulent les propositions de recettes et les dépenses.
2. Centralisation des propositions (MFP)
3. Préparer l'exposé du MFP sur la cadre macroéconomique.
4. détermination des grandes masses budgétaire (montants globaux des recettes et dépenses)
5. Répartition des crédits (par ministères et par projets)
6. Examen des projet de textes (dispositions) dans le cadre de la loi de finances (avec l'apport du secrétariat générale du gouvernement)
7. Examen et approbation du conseil du gouvernement pour l'élaboration d'une version pré-finale puis son exposition au conseil des ministres.
8. Examen et approbation du conseil des ministres, suivie de l'édition au format de l'imprimerie officielle (la seule version acceptée par le corps législative)
9. Transmission du projet de la loi de finances au parlement.

3 Examen et vote de la loi de finances:

Est ce que le parlement a la compétence « matérielle » d'examiner de la loi de finance, est il contraint à adopter la loi de finances comme s'il s'agit d'une simple chambre d'enregistrement.

Il revêt un aspect politique pour que le parlement vérifie l'issu des deniers publics. En effet la gouvernance veut justement dire que le centre de décision soit

ceux qui sont directement concernés par le problème et sur ceux dont va retomber (la décision appartient à la population pas l'intermédiaire de ses représentants).

La démarche d'analyse de la loi de finances par le parlement, et le poids du parlement est relaté par les analyses effectuées sur la loi de finances.

Mais la portée du vote du parlement, est visibles par le soucis du parlement s'il se porte sur la politique économique et atteint les fonds des problèmes économiques c'est une grande portée du vote, s'il touche que les formes ce n'est qu'un vote formel.

Dans le vote on vote ensemble les recettes et dépenses, mais aussi e budget général, budget annexe et les comptes spéciaux du trésor.

Adoption

---

1 Dépôt du projet de la loi de finances au secrétariat d'un e des chambres du parlement.
2 La présentation du projet de la loi de finances (en séance plénière).
3 La présentation devant la commission des finances (au seins de la chambre saisie).
4 Conduite par le ministre des finances des débats sur la loi de finances.
5 Examen et le vote de la loi de finances dans les aspects sectoriels (ministère par ministère) à l'intérieur des commissions spécialisés.
6 La gestion du dossier amendements et vote en commission des finances.
7 La gestion du dossier amendements et vote en séance plénière.
8 Recherche d'un accord sur un texte demandé après la convocation de la commission paritaire.
9 En cas de désaccord le gouvernement transmet et la chambre des représentants projet du budget.
10 Si au 31 décembre n'est pas voté, le gouvernement ouvre par décret les comptes nécessaire au fonctionnement et la collecte des ressources

---

Chapitre III
L'exécution de la loi de finances

Introduction

On l'exécution de la loi de finance deux tâches différente

La première concerne l'application de la comptabilité publique, soit assurer l'exécution des autorisations budgétaire, ainsi que la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables publics.

La seconde : assure la disponibilité des fonds nécessaires aux dépenses (cette clause concerne le trésor public).

1 Agents d'exécution de la loi de finances :

on distingue deux agent : l'ordonnateurs et le comptables publics selon le principe de *séparation des ordonnateurs et des comptables* il s'agit d'un partage des tâches le comptable ne dépend pas de l'ordonnateur ni inversement, en effet l'ordonnateur engage des dépenses et le comptable se charge des payement ces deux fonction sont incompatibles ; l'ordonnateur ne peut être comptable public et inversement, pour préserver les deniers publics et leur contrôle. C'est aussi l'intérêt de recouper les comptes administratifs (ordonnateurs) et les comptes publics (comptables publics)

Ordonnateur : Ils n'ont pas un statut particulier ou un corps d'administrateurs, mais ils font u travail administratif et ont une compétence attaché à leur fonction il a le pouvoir de déclencher une dépense (engagement) détermine le montant de la dépense et qui prescrit le payement de cette dépense.

Les ordonnateurs principaux/ d'état (les ministres) peuvent déléguer de leurs pouvoir aux autres fonctionnaire sous leurs autorité à causes de leur mission mais aussi pour leur responsabilité (qui est difficile à mettre en évidence dans le cas du politicien)

La responsabilité des ordonnateur revêt un aspect politique, civil, administratif mais aussi pénal .

Comptable public : le décret royal du 21/04/1967 portant le règlement de la comptabilité publique vise directement les attributions des comptables en matière de recettes et dépenses, et il les définit comme personnes qui peut exécuter une recette ou un e dépenses au nom d'un organisme de l'état.

Son rôle : l'exclusivité d'exécution des tâches :

- Le recouvrement (encaissement) des recettes
- Le payement des dépenses des organismes publics sur ordre de l'ordonnateur
- Maniement des fonds des organismes publics (gestion des disponibilités financières)
- Assure la tenue de la comptabilité publique
- Il assure la conservation des pièces justificatifs concernent toutes les opérations de la comptabilité publique.

Aussi il contrôle l'ordonnateur sur les pièces fournis et sur les ordres passés en vue de leur importance et leur rôle.

Les comptables publics ont un statut spécial nommé corps des comptables publics. Ce corps se répartisse en deux catégories

- **Comptables du trésor**, dont l'étendu est général il regroupe :
    - Le trésorier général du Royaume, les trésoriers régionaux, préfectoraux et principaux.
    - Percepteurs, receveurs des collectivité locales

- Comptables des ambassades et chancelleries.
- **Comptables spéciaux :** comptables et percepteurs de douanes.

La responsabilité est prévue par la loi, il sont responsable personnellement une responsabilité pécuniaire et d'une façon objective (elle est mise en avant chaque fois qu'une irrégularité apparaît) de plus il a une responsabilité d'une caisse, sa mise en débet est du ressort du ministre de tutelle (finances) et par le juge des comptes (cour des comptes).

2 Procédure d'exécution de la loi de finances

Il existe deux type de procédures :

Procédure d'exécution des recettes.

Procédure d'exécution des dépenses.

Procédure d'exécuter les recettes :les conditions d'exécution des recettes elle suppose une double conditions : l'existence de créance publique et le trésor a le pouvoir de recouvrement des dépenses publique (impôts…)

Il faut avoir une autorisation parlementaire annuelle prévu dans le loi de finances.

Type de procédure d'exécution des recettes : et dans ce cas il y a

une procédure normale d'exécution

une procédure simplifié

Procédure normale elle doit répondre à 3 règles reliés : la liquidation, la mise en recouvrement, le recouvrement.

- La liquidation :d'une recette c'est à dire la détermination d'une créance si c'est le cas d'un impôt en déterminant le taux d'impôt. Dans le cas de recettes non fiscales il s'agit de déterminer la dette par rapport d'un prix ou tarif donné.
- La mise en recouvrement : c'est un ordre de recette qui est émis par dire l'ordonnateur. Il devient opposable aux contribuables (débiteurs).
- Le recouvrement : le comptable est celui qui est charger d'assurer (exécuter) le recouvrement c'est à dire de percevoir les recettes suite à l'ordre donné par l'ordonnateur.

Procédure Simplifiée elle comprend deux type de procédures :

- Perception de droit au comptant :tel que IGR, IS TVA redevances perçu d'une façon simplifié, en procédant à des versement.
- Les régies de recettes : qui servent à effectuer les perception de recettes mais aussi de payement de dépenses.

Procédure d'exécuter les dépenses :exécuter une dépense veut dire qu'il faut préalable un ensemble de règles :

La régularité

- Condition de fond : existence de dette publique
- Condition de forme :existence de l'autorisation budgétaire.

Type de procédure d'exécution des dépenses : et dans ce cas il y a

une procédure normale d'exécution

une procédure simplifié

Procédure normale dans cette procédure il y a deux phases d'exécution

Engagement

Liquidation

Ordonnancement

Payement

Phase administrative *Phase administrative*

L'engagement : est un acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation en vertu de laquelle génère une dette. C'est fait générateur de la dépense (du ressort de l'ordonnateur).

Liquidation : c'est l'opération qui con site à vérifier la réalité de la dette (on vérifie si le service est fait ou pas du tout) on ne procède à un payement qu'après service fait.

L'ordonnancement : c'est u n acte administratif donnant l'ordre de payer (selon la liquidation) la dette de l'état au fournisseur en exécutant du service. Dans la phase administrative est caractérisée par le pouvoir de décision des ordonnateurs.

Payement : acte par lequel l'organisme se libère de sa dette, cet acte est opéré par le comptable ; en plus de payement il est contrôleur des dépenses au niveau de la régularité en demandant toutes les pièces justificatif.

Le comptable possède un pouvoir d'exécution , les ordonnateurs ont un pouvoir de décision.

Procédures simplifiées

Les dépenses sans ordonnancement : ils doivent faire l'objet d'un arrêté du ministre chargé des finances(qui publie dans le BO la liste de toutes les dépenses dont on va procéder au payement sur la base de cette arrêté (désigné a titre exhaustif), c'est une mesure de célérité dans la procédure mais aussi il fait l'objet d'une notification concernant le payement adressé aux ordonnateurs.

La régie de dépenses : pour des dépenses minimes on fait de sorte que le payement soit délégué à des agents de l'administration sous le contrôle des comptables ; les régisseurs manipulent des liquidités de faibles montants pour répondre à des évènements rapides, la régie est créée en vertu d'un texte. (instruction du ministre des finances du 26/03/1969)

Les payeurs délégués inspiré du système français, ce sont des personnes issus de services nommés pour recevoir des comptable des sommes pour les verser aux agents du même service, pour des opération de caisse dont il ont la charge.

Chapitre IV
Le contrôle de l'exécution du budget

Introduction

La fonction de contrôle est essentielle à la exécution du budget pour être conforme aux autorisations et sa bonne application de cette autorisation, il s'assure de la conformité et la régularité de l'exécution du budget selon l'autorisation ; elle a pour souci la protection des deniers publics ; Il revêt plusieurs formes.

<u>*Contrôle à priori*</u> le contrôle à priori repose sur une démarche préalable avant que l'acte engagé soit mis en œuvre, c'est un acte préventif du contrôleur. Il va vérifier l'existence d'anomalies, mais aussi de permettre aux ordonnateurs d'apporter les modifications, ce contrôle même s'il est efficace, il prend du temps et risque de paralyser l'action du budget.

<u>*Le contrôle à posteriori*</u> c'est un contrôle qui intervient après que la procédure d'exécution soit faite il a un pouvoir sanctionnant et met en examen les personnes qui ne sont pas conformés. Son défaut est qu'elle ne peut pas parer à la paralysie de l'administration, il est aussi moins protecteur des deniers publics. C'est une notion très large à l'inverse du contrôle administratif qui est plus restreint et plus réglementé. Aussi le contrôle est interne et externe, le contrôle interne s'effectue à l'intérieur de l'administration par l'administration elle même ce sont des intervenants de l'administration qui le font (contrôleurs, ordonnateurs, Comptables, inspecteur des finances) ; le contrôle externe est opéré par des organismes extérieurs de l'administration et de l'exécution du budget, la spécificité de ce contrôle est qu'il voie d'un œil externe cette exécution, comme la cour des comptes et le parlement (justice financière).

Le contrôle interne ce sont des contrôles sur les ordonnateurs et sur les comptables

<u>Les contrôle sur les ordonnateurs :</u> c'est un contrôle anticipatif qui permet de contrer les irrégularités

Le contrôle opéré par les contrôleurs (CED) il exécute un contrôle financier, mais aussi conseil les ordonnateurs sur l'exécution du budget, il sont en même temps des conseillers dans leurs domaines, c'est contrôle qui porte un jugement qui ne porte aucunement un jugement d'opportunité mais simplement de conformité pour ne pas altérer le pouvoir du politique (ordonnateur). Ce contrôle s'effectue en 2 étapes ; contrôle d'engagement, et contrôle de l'ordonnancement,

- le contrôle d'engagement : il vérifie la régularité des engagement effectués par les ordonnateurs, toutes proposition d'engagement doit être soumise avec ces pièces justificatifs au CED qui vérifie
  - l'amputation de la dépense.
  - La disponibilité des crédits.
  - L'exactitude de l'évaluation de la dépense. Et sur cette base se fait la décision du CED qui peut être :
  - Accord du visa. (*la dépense va être engagée)*
  - Demande de justification complémentaires(*suspension)*
  - Refus de visa (*ce n'est pas un rejet et c'est décision très rare*)
- Le contrôle de l'ordonnancement : c'est un contrôle qui vise les ordonnateurs, on s'assure que la dépense a fait l'objet d'un engagement préalable, ce contrôle précède le payement.

Le contrôle opéré par les comptables publics : c'est un contrôle de la régularité administratif et financier de la dépense, le comptable ne procède au payement (et on dit libération du règlement) que lorsqu'il vérifie

- La compétence de l'ordonnateur à engager ladite dépense.
- La disponibilité des dépenses.
- La dépense a été correctement amputée.
- La créance est valide ou non.
- L'existence de l'existence matérielle des documents justificatifs.

Le contrôle du comptable est un contrôle sur pièce (régularité) mais pas d'opportunité et tout son pouvoir est de suspendre le payement lorsqu'il constate une irrégularité, et il doit impérativement justifier sa suspension de règlement et aviser le trésorier des faits.

<u>Les contrôle sur les comptable publics:</u> le premier contrôle des comptable c'est IGF (Inspection générale des finances), il existe aussi le contrôle du supérieur hiérarchique du comptable, à savoir le trésorier payeur général.

Le contrôle opéré par l'IGF c'est un corps du ministère des finances, leur compétences est générale et porte sur tous les domaines de la fonction publique, ils ont une compétence sur tous les fonctionnaires du MFP, mais aussi sur tous les comptables publics, et les ordonnateurs. Ce corps est institué par le dahir du 16/7/1994 (portant sur le statut particulier du corps de l'inspection générale des finances) ; la portée de IGF s'étend sur tous les organismes ayant à gérer ou manipuler les deniers publics les ONG et les EEP n'échappent eux aussi pas aux contrôle de l'IGF. L'IGF n'a de comptes à rendre qu'au ministre des finances, et effectue son programme d'investigations et contrôle selon un programme (calendrier) proposé par l'inspecteur général des finances qui est validé par le MFP. Les vérifications effectuées par l'IGF sont sur pièces mais aussi sur place pour appuyer les dossiers d'investigations par toutes preuves matérielle.

Le trésorier payeur général l'est le supérieur hiérarchique de tous les comptables publics c'est à lui que rendent comptes les comptables, et il centralise tout les document comptable relatif aux payement.

Le contrôle externe il y en a deux ; le contrôle juridictionnel et le contrôle politique.

<u>Les contrôle juridictionnel (la cour des comptes)</u> : c'est une cour qui a de larges attributions, elle contrôle les comptes des comptables publics, mais aussi les comptes des ordonnateurs.

Le contrôle sur les comptables : la cour des comptes juge <u>les comptes</u> des comptables publics, toute l'attention est portée sur les compte et aucun intérêt n'est porté sur la valeur comportemental des comptables, elle doit statuer au vue de certains opérations à base des document présentés, elle statut avec objectivité. La responsabilité des comptes est une responsabilité personnelle, la cour des comptes s'intéresse aux comptables principaux de l'état mais elle ne se limite pas à eux ni aux comptables de droit mais aussi aux comptable de faits et vérifie aussi la discipline budgétaire en plus de la régularité des comptes.

La cour des comptes est saisie d'office de tous les comptes de l'administration et des EEP (établissements et entreprises publics) selon un programme de vérification arrêté par le président de la cour des comptes de sorte à ce que les comptes de chaque administration soit vérifiés au moins une fois chaque quatre ans.

Les résultats de la cour des comptes sont des arrêts qui sont de deux types :

- *Arrêts de décharge :* lorsque aucune des charges n'a été retenue, lorsque les comptes sont jugés satisfaisants.

- *Arrêt de débet* c'est une décision qui relève les anomalies et les erreurs commises.

Le contrôle sur les ordonnateurs : la cour des comptes exerce on contrôle important sur l'exécution administrative du budget elle donne son avis sur l'exécution et sur les comptes des ordonnateurs.

Le contrôle parlementaire : Sur le plan théorique c'est le contrôle le plus important puisque c'est lui qui donne l'autorisation budgétaire, il est sensé aller jusqu'à censurer l'action du gouvernement, il peut former les commission d'enquête sur n'importe quelle situation relative au budget ; il est le seul organisme à engager la responsabilité collective du gouvernement. Son vote concerne la loi de finance initiale, loi de finance rectificatif et loi de règlement.

Schéma d'organisation des Fiances publiques

